

论促进地区经济协调发展的有效税收

王陆进

摘要 税收对于地区经济增长有较大影响。在市场经济条件下,在一定时期内实施税收优惠政策以促进地区经济协调发展是较为适宜的。现在我国某些不适当的税收政策加剧了地区经济发展不平衡的矛盾,有必要作适当调整,把税收优惠与产业优惠结合起来,并以产业优惠为主导,逐步取消对内对外两种不同的税收优惠办法,构造不发达地区新的税收优惠,同时正确处理好税收优惠与政府财力相对不足的矛盾。

关键词 税收 税收政策 税收优惠 地区经济

税收对于促进地区经济协调发展具有一定的作用,但在促进地区经济协调发展的过程中如何采取有效的税收措施则是一个有待探讨的问题。

一、税收与地区经济发展

税收与经济增长之间有着非常密切的关联关系。尤其是,税收通过影响投资直接决定着经济增长速度。就地区经济发展而言,税收的影响也是如此。税收作为决定地区投资环境的一个重要因素,对于地区投资进而对于地区经济增长具有较大的影响。

在其他因素一定的情况下,税收越多,税负越高,则投资者的税后收益越少;反之,税收越少,税负越低,则投资者的税后收益越多,因而税收对于决定地区投资环境具有至关重要的作用。

在地区经济发展中,经济发达地区的投资硬环境优于经济不发达地区,因而即使经济发达地区包括税收在内的投资软环境同经济不发达地区一致,其总体投资环境也将优于经济不发达地区。如果经济发达地区包括税收在内的投资软环境优于经济不发达地区,那么其总体投资环境将大大优于经济不发达地区。笔者认为,从逐步解决我国地区经济发展不平衡问题出发,应尽可能使经济不发达地区包括税收在内的投资软环境适当优于经济发达地区,以缩小其总体投资环境同经济发达地区的差距,加快经济发展步伐,并改善包括基础设施在内的投资硬环境,实现地区投资环境在总体上的基本一致。

就构造地区税收优势而言,一般可通过确定税种、规定税率和提供包括税收减免等具体形式在内的税收优惠这些途径来实现。但按照市场经济条件下统一税制的要求,除少数地方税外,各地区所适用的税种应当是一致的,中央税及中央与地方共享税的适用税率也不应存在差别,因而通过减少税种和实行低税率的办法构造地区税收优势的做法不足取,唯有提供税收优惠的做法较为适宜。

当然,从长远来看,按照公平竞争和统一税制的要求,应当实现包括税收优惠在内的所有税收政策在各地区的统一实施,因而地区税收优惠应逐步取消,通过地区税收优惠构造地区税收优势以促进地区经济协调发展只能说是一种权宜之计,一种在一定时期内予以实施的办法,目前在一定时期内实施地区税收优惠正是为了今后长期统一各地区的税收政策。

必须注意的是,地区税收优惠的提供虽将促进地区投资和经济发展、涵养税源,对于远期税收的增长产生非常积极的作用,但在近期内必将导致对税收增长的制约,不利于政府职能的有效行使,在经济不发达地区尤为如此。^①经济不发达地区实行的是“大政府、小社会”的体制,

因而必然存在政府集中财力不足与政府职能范围过大的矛盾。因此,通过各种途径处理提供地区税收优惠与经济不发达地区政府集中财力相对不足之间的矛盾不容忽视。

二、对我国地区经济发展中税收政策的评析

具体分析我国地区经济发展中的税收政策,不难发现我国地区税收政策同地区经济协调发展战略相背离。可以这么说,我国不适当地区税收政策对地区经济发展不平衡矛盾的加剧起着推波助澜的作用。

表 1 我国各地区经济发展水平及其税负状况

(1991)											
	人均 GDP (元)	T/GDP (%)		人均 GDP (元)	T/GDP (%)		人均 GDP (元)	T/GDP (%)		人均 GDP (元)	T/GDP (%)
北京	5781	15.3	辽宁	2707	12.7	黑龙江	2099	10.7	四川	1180	8.2
天津	3944	14.8	河北	1545	7.9	吉林	1718	10.9	贵州	890	13.2
上海	6675	18.9	山东	1876	6.8	内蒙古	1466	9.3	云南	1147	18.1
			江苏	2143	8.2	山西	1467	11.1	西藏	1388	3.1
			浙江	2310	9.8	河南	1141	8.1	陕西	1292	9.7
			福建	1803	9.3	湖北	1584	8.7	甘肃	1133	12.2
			广东	2823	8.7	湖南	1280	9.1	青海	1592	9.4
			广西	1058	9.9	江西	1212	7.8	宁夏	1451	8.8
			海南	1645	6.6	安徽	1052	7.6	新疆	2407	7.0
北京、天津、上海 3 个直辖市算术平均数	5467	16.3	东部地区 9 个省、自治区算术平均数	1990	8.9	中部地区算术平均数	1447	9.2	西部地区算术平均数	1347	10.0

注:T/GDP 为工商税收占国内生产总值的百分比。
资料来源:人均 GDP 来自《中国统计年鉴》(1993),中国统计出版社 1993 年 8 月版;T/GDP 根据《中国财政统计》(1950—1991),科学出版社 1992 年 10 月版以及《中国统计年鉴》(1993),中国统计出版社 1993 年 8 月版提供的数据计算得到;各地区算术平均数根据有关数据计算得到。

首先看我国的地区税负状况。在表 1 中,因北京、天津、上海 3 个直辖市的情况比较特殊,笔者将其单列。1991 年,东部地区的工商税收平均负担率为 8.9%,中部地区和西部地区的工商税收平均负担率分别为 9.2%和 10.0%,这同经济发展水平由东到西存在的“梯度差”状况完全相反。1991 年,东部地区、中部地区、西部地区人均国民生产总值分别为 1990 元、1447 元和 1347 元。

应当指出的是,表 1 所反映的只是地区名义税负状况。如果将我国资源产品的价格长期偏低、工业产品内部存在比价不合理问题、而我国的自然资源又主要集中于中西部地区的情况考虑在内,实际上还存在着由东部地区向中西部地区的税负转嫁,这可以用工业产品内部的不合理价格差额来近似地加以衡量。因此,就实际税负而言,中西部地区同东部地区之间的差额要高于表 1 所反映的情况。

根据世界各国的税收实践,随着经济发展水平的提高,税负呈上升趋势。如果说这个规律也适用于一国内部各个地区的话,我国东部地区的税负应当高于中西部地区。当然,由于一国

内部各个地区实行相同的税制,经济发达地区的税负并不一定高于经济不发达地区,但经济不发达地区的税负无论如何也不应当高于经济发达地区。

正因为在实践中我国中西部地区的工商税收负担率(如表1所示)高于东部地区,所以必将对中西部地区的经济发展产生制约,导致我国地区经济发展不平衡的矛盾进一步加剧。

其次,就我国现行不合理的地区税负差别状况的形成机理而言,一是我国实行了由东而西“梯度推移”的税收政策,即东部地区的税收政策比中部地区优惠,而中部地区的税收政策又比西部地区优惠。如我国虽在企业所得税中规定,民族自治地方(即实行民族区域自治的自治区、自治州、自治县)的企业可由省级人民政府(省、自治区人民政府)给予定期减免税优惠,在国家确定的革命老根据地、少数民族地区、边远地区、贫困地区(即:“老、少、边、穷”地区)新办的企业,经主管税务机关批准后,可减征或免征所得税3年,但实际上仅适用于少数地区,具有“扶贫性”,缺乏“开发性”。而从我国最具影响力的同多层次对外开放格局相对应的地区税收优惠来看,即使在我国实行了包括沿江、沿边和内陆省会城市在内的全方位对外开放以后,东部沿海地区的税收优惠程度从总体上仍然大大高于中西部内陆地区。二是在我国现行税制和不完善的政府间转移支付制度下,经济不发达地区在提供税收优惠时往往因政府集中财力的需要而较为被动,经济发达地区则在提供税收优惠之外试图“藏富于企业”。总之,我国所采取的地区税收政策本身就造成了不适当的地区税负差别,而经济不发达地区和经济发达地区各不相同的客观实际情况又进一步扩大了这种地区税负差别。

三、促进我国地区经济协调发展的税收政策

从促进地区经济协调发展出发,我国有必要对地区税收政策作适当调整,以构造经济不发达地区的税收优势,促进其加快经济发展步伐,缓解地区经济发展不平衡的矛盾。具体说来,我国应在逐步取消多层次企业所得税优惠(主要是涉外企业所得税优惠)的基础上,确立以对经济不发达地区的企业提供的所得税优惠为主的地区税收优惠。我国在作这种调整时必须注意以下几点:

第一,地区税收优惠应同产业税收优惠紧密结合,并坚持产业优惠为主导(在全国范围内实施),兼及地区优惠(在部分地区实施)的指导思想,以体现效率优先(通过优化产业结构提高经济效率)和兼顾(相对)公平(通过促进经济不发达地区加快经济发展步伐,缩小地区经济发展的差距来求得地区经济协调发展的“公平”)的原则。

第二,确立新的地区税收优惠应以逐步取消对内对外实行不同的税收优惠办法为前提,而不宜再将现行“内外两制”加以延伸甚至扩大化。这是因为,一是“内外两制”不合国际惯例,二是在广大的经济不发达地区,试图通过以引入外资为主来加以开发的思路有失偏颇,而通过振兴民族工业来加快其发展步伐才具有可行性。

第三,在逐步取消多层次税收优惠中确立新的地区税收优惠并不在于对经济不发达地区的企业提供过多的税收优惠,而是通过减少不合国际惯例的多层次地区税收优惠,并确立新的适用于经济不发达地区的税收优惠,构造经济不发达地区的税收优势。实际上,通过这种调整,我国的总体税收优惠可能会逐步减少。当然,对于多层次地区税收优惠中合理的部分如经济特区的税收优惠是不应取消的。

第四,在构造新的经济不发达地区税收优势的同时,我国应在一定时期内通过包括税收本身和税收以外的各种途径处理经济不发达地区提供税收优惠与政府集中财力相对不足的矛盾,以确保地区税收优惠真正得以落实。

四、在处理提供税收优惠与集中财力相对不足的矛盾中资源税的作用问题

我们知道,我国客观存在着经济不发达地区提供税收优惠与政府集中财力相对不足的矛

盾。就处理这一矛盾而言,我们可以寻求税收本身及税收以外的种种途径。从税收途径来看,由于我国自然资源主要分布于中西部经济不发达地区,因而资源税的税源相对集中于经济不发达地区,根据资源税易于转嫁的特点,我国可通过提高资源税税率的办法使经济不发达地区增加资源税收入,从而既弥补提供所得税优惠所造成的政府减收,又不至于造成过高的实际税负。笔者认为,这种思路值得考虑。

通过提高资源税税率增加经济不发达地区政府集中财力的数额,无疑是变经济不发达地区之资源优势为经济优势的一项重要举措,我国可在一定时期内加以实施。因为,一是资源产品价格不能一步调整到位,资源产品价格偏低、工业产品内部比价不合理的状况难以在短期内改变。而且,在新经济体制还未形成之时调整资源产品价格并不一定能使经济不发达的资源产区真正受益,就更不用说由政府集中相应的财力了;二是在中央政府集中财力相对不足的情况下试图通过政府间转移支付途径增加经济不发达地区政府集中的财力往往难以奏效。所以,我国应考虑充分发挥资源税的独特作用,适当提高资源税税率,以增加经济不发达地区政府集中财力的数额,并促进自然资源的开发。

但通过提高资源税税率的办法处理经济不发达地区提供税收优惠与政府集中财力相对不足的矛盾又具有过渡性,不宜长期实施。这是因为,变经济不发达资源产区的资源优势为经济优势从根本上说来有赖于调整资源产品的价格,理顺工业产品内部的比价关系。从长远来看,我国必须彻底解决工业产品内部比价不合理的问题。此其一。其二,经济不发达地区政府集中财力相对不足的矛盾主要应通过健全和完善政府间转移支付制度来加以处理。从长远来看,随着我国中央政府集中财力比重的逐步提高,将有效地运用政府间转移支付手段调节各地区政府之间集中财力的规模。其三,通过提高资源税税率的办法处理前述矛盾的实际效果取决于资源税的转嫁程度。如果资源税只能小部分地转嫁出去,经济不发达资源产区的实际税负将偏高,从而失去这一办法的积极意义。更为值得注意的是,就我国的资源税本身而言,它兼有租税两种性质,从改革的方向来看,随着租税分离,资源税将成为纯粹的对资源产品征收的流转税,仅作为双层次流转税体系的一个辅助性税种,体现在普遍征收增值税基础上的特殊调节。^①因此,从长远来看,处理我国经济不发达地区提供税收优惠与政府集中财力相对不足的矛盾将主要依靠税收以外的途径,如健全与完善的政府间转移支付制度,税收途径如发挥资源税的特殊作用等只能是辅助性的,而理顺工业产品内部的比价关系则是变经济不发达资源产区之资源优势为经济优势的根本途径。

注:

①参见杨斌、雷根强:《论租税分流——资源税的改革方向》,《财贸经济》,1993年第11期;王陆进:《我国新的土地收益制度初探》,《财政研究》,1991年第10期。

(作者:厦门大学财科所博士)

收稿日期:1995.5.5

责任编辑:左 峰